

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Überblick

Matthews ./ . Vereinigtes Königreich (N. Weiß)

Chassagnou u.a. ./ . Frankreich (N. Weiß)

Smith and Grady ./ . Vereinigtes Königreich (U. Eppe)

Matthews ./ . Vereinigtes Königreich,

Urteil vom 18. Februar 1999, EuZW 1999, S. 308ff. (Auszüge)

Leitsatz (Red.):

Der Ausschluß von in Gibraltar ansässigen Personen vom Wahlrecht zum Europäischen Parlament verstößt gegen die Wahlrechtsgarantie in Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK.

Sachverhalt:

Frau Matthews hatte in Gibraltar erfolglos die Eintragung in das Wählerregister für die Wahlen zum Europäischen Parlament beantragt und konnte an den Wahlen im Jahre 1994 nicht teilnehmen. Gibraltar ist nach Art. 227 Abs. 4 EGV zwar Teil des Geltungsbereichs des EG-Vertrages, aber nicht Teil des Vereinigten Königreiches.

Entscheidung:

1. Das Vereinigte Königreich ist für die Nichtabhaltung von Wahlen in Gibraltar verantwortlich.

Der EGMR folgte nicht dem Einwand, die Regelungen zur Wahl des Europäischen Parlaments stellten einen Rechtsakt der Gemeinschaften dar und könnten den Mitgliedstaaten weder einzeln noch insgesamt zugerechnet werden. Mit dem völkerrechtlichen Vertrag aus dem Jahre 1976, der die Direktwahlen zum Europäischen Parlament zum Gegenstand hat, hätten die Mitgliedstaaten - aus dem Blickwinkel der EMRK: zulässigerweise - Kompetenzen an eine internationale Organisation übertragen; damit die Rechte aus der EMRK dabei jedoch gesichert blieben, seien die Mitgliedstaaten für die Konsequenzen dieses Vertrages weiterhin verantwortlich. Die Gesetzgebung, die sich aus dem legislativen Prozeß der Gemeinschaften ergebe, habe auf die Bevölkerung von Gibraltar die gleichen Auswirkungen wie die innerstaatliche. Daher müsse das Vereinigte Königreich die Rechte aus Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls auch mit Blick auf das Gemeinschaftsrecht sicherstellen.

2. Das Europäische Parlament ist ein Legislativorgan im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (Recht auf freie Wahlen).

Das Vereinigte Königreich hatte die Ansicht vertreten, Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls beziehe sich nur auf nationale Legislativorgane, im Falle Gibaltars also auf das House of Assembly. Demgegenüber kam der EGMR zu dem Ergebnis, daß das Europäische Parlament im System der Europäischen Gemeinschaften das grundsätzliche Organ der demokratischen und politischen Verantwortlichkeit darstelle. Daher spiegele es im Rahmen der Struktur der Europäischen Gemeinschaften am ehesten das wider, was mit dem Begriff der effektiven politischen Demokratie gemeint sei.

Der EGMR betonte den Charakter der EMRK als „living instrument“ und schlußfolgerte, daß es nicht darauf ankommen könne, daß man - so der Einwand der britischen Regierung - zur Entstehungszeit des 1. Zusatzprotokolls nur nationale Parlamente im Blick gehabt habe. Der Gerichtshof hatte demzufolge in einer früheren Entscheidung auch regionale Parlamente dem Anwendungsbereich des Protokolls unterstellt (Mathieu-Mohen und Clerfayt ./ . Belgien, Urteil vom 2. März 1987, Ser. A , Nr. 113).

Der Gerichtshof unterstrich, daß die Europäischen Gemeinschaften nicht in jeder Hinsicht mit den staatlichen Kategorien der Gewaltenteilung zwischen gesetzgebender und gesetzausführender Gewalt beurteilt werden dürften. Da es Aufgabe des EGMR sei, über Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls die Sicherstellung einer effektiven Demokratie zu gewährleisten, müsse die Einordnung des Europäischen Parlaments vor diesem Hintergrund erfolgen. Der Gerichtshof untersuchte daher nicht nur die legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments, sondern betrachtete dessen Rolle im gesamten gesetzgeberischen Prozeß der Europäischen Gemeinschaften.

Unter näherer Bewertung des Mitentscheidungsverfahrens, von Zustimmungs- und Kooperationsverfahren sowie der Rolle bei Bestellung und Kontrolle der Europäischen Kommission und schließlich der Haushaltsbefugnisse kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß das Europäische Parlament als gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls anzusehen sei. Zwar habe es kein Initiativrecht, doch könne es nach Art. 192 Abs. 2 EGV/Amsterdam die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge für einen Gemeinschaftsakt zu unterbreiten. Hinzu komme schließlich die materielle Bedeutung des Gemeinschaftsrechts, die eine legitimierende Mitwirkung des Bürgers genauso notwendig mache, wie im Falle der nationalen Parlamente.

Die Entscheidung erging mit 17:2 Stimmen bei Sondervoten der Richter *Sir John Freeland* und *Jungwiert*; die Kommission hatte demgegenüber keine Verletzung von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (11:6 Stimmen) und von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 3 1. Zusatzprotokoll (12:5 Stimmen) festgestellt.

Anmerkung:

Anders als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG E 89, 155 [185f.]) sieht der Gerichtshof trotz aller bestehenden Defizite das Europäische Parlament als die zentrale demokratische Instanz der Europäischen Gemeinschaft an. Er versteht es nicht nur als demokratisches Hilfsorgan, sondern als echtes Legislativorgan.

Ob hieraus praktische Konsequenzen zu ziehen sind, beispielsweise für die Ausgestaltung der Befugnisse des Europäischen Parlaments oder für seine Wahl, ist eine andere Frage. Immerhin vermag das Urteil als wichtige Argumentationshilfe für all diejenigen zu dienen, die für eine weitere Aufwertung des Parlaments streiten.

Die Entscheidung verdient aber auch unter dem Aspekt der Verflechtung von Gemeinschaftsrecht und EMRK Beachtung. Der EGMR unterstreicht die Verantwortlichkeit der Konventionsstaaten zur Beachtung der EMRK auch im Hinblick auf ihre gleichzeitige Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft und versucht auf diesem Wege einen umfassenden Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten im Geltungsbereich der EMRK, aus dem der Bereich der Europäischen Gemeinschaften nur einen Ausschnitt bildet, zu gewährleisten.

Literaturhinweise:

Jürgen Bröhmer, Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozeß? Zur Matthews-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: ZEuS 1999, S. 197-217 (Das gesamte Heft ist Fragen im Zusammenhang mit dem Europäischen Parlament und der Demokratie in den Europäischen Gemeinschaften gewidmet).

Christofer Lenz, Anmerkung, in: EuZW 1999, S. 311ff.

Chassagnou u.a. / Frankreich,
Urteil vom 29. April 1999

Leitsätze (Red.):

1. Der Zwang, Handlungen auf ihren Grundstücken zu dulden, die mit den Überzeugungen der Eigentümer unvereinbar sind, stellt für diese eine unverhältnismäßige Belastung dar und verletzt die Eigentumsgarantie aus Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls.
2. Es stellt eine diskriminierende Ungleichbehandlung dar, daß Eigentümer kleinerer Grundstücke entgegen ihrer Überzeugung die Jagd dulden müssen, während „Großgrundbesitzer“, die aus ethischen Gründen die Jagd ablehnen, nicht behelligt werden, und verletzt Art. 1 1. Zusatzprotokoll i.V.m. Art. 14 EMRK.
3. Die Pflichtmitgliedschaft in einer Vereinigung, deren Zwecke den Anschauungen der Beschwerdeführer vollständig entgegengesetzt sind, und die Übertragung der Jagdrechte an diese, verletzt die negative Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK.

Sachverhalt:

Die Beschwerdeführer sind jeweils Eigentümer mehrerer Grundstücke und lehnen die Jagd aus ethischen Gründen ab. Nach dem *Loi Verdeille* (1964) sind die Eigentümer von Grundstücken unter einer bestimmten Größe (in den einzelnen Départements unterschiedlich, 20-60 ha) verpflichtet, staatlich eingerichteten Jagdvereinigungen beizutreten und diesen das Jagdrecht auf ihren Grundstücken zu übertragen.

Zivil- und verwaltungsgerichtliche Schritte der Beschwerdeführer, die Jagdrechte nicht an diese Vereinigungen abtreten zu müssen, blieben in allen Instanzen erfolglos.

Entscheidung:

1. Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls (Eigentum)

Der Gerichtshof stellte fest, daß die gesetzliche Regelung zwar einen dem Gemeinwohl dienenden Zweck verfolge (Verhinderung unregelmäßiger Bejagung, gleichberechtigte [demokratische] Jagdteilnahme), aber den Beschwerdeführern keine angemessene Entschädigung anbiete. Die Entschädigungsregelung sehe lediglich vor, auf anderem Grund jagen zu dürfen. Für die Beschwerdeführer, die die Jagd aus ethischen Motiven ablehnten, sei dies nicht angemessen.

In weiteren Erwägungen wies der Gerichtshof darauf hin, daß die Regelung nicht überall in Frankreich gelte und von ihr ausdrücklich große Ländereien und sämtliche in staatlichem Eigentum stehende Grundstücke ausgenommen seien.

Insgesamt bedeute die Regelung eine unverhältnismäßige Belastung der Eigentümer kleinerer Grundstücke und stelle so eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls dar.

2. Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls i.V.m. Art. 14 EMRK (Diskriminierung)

Die Regierung habe für die Unterscheidung zwischen den Eigentümern kleinerer und größerer Grundstücke keine hinreichenden, gemeinwohlbestimmten Gründe anführen können. Der Gerichtshof sah demzufolge in der angegriffenen Regelung eine Diskriminierung und eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls i.V.m. Art. 14 EMRK.

3. Art. 11 EMRK (Vereinigungsfreiheit)

Hier unterstrich der Gerichtshof die eigenständige Bedeutung dieses Menschenrechts, das nur im Ansatz vom jeweiligen nationalen Recht geprägt sei.

Die Jagdvereinigungen seien Vereinigungen im Sinne von Art. 11 EMRK. Vorliegend stehe die negative Vereinigungsfreiheit, die Freiheit, sich keiner Vereinigung anschließen zu müssen, in Rede.

Die Zwangsmitgliedschaft beruhe auf gesetzlicher Grundlage und verfolge ein legitimes Ziel, führte der Gerichtshof aus. Er hielt allerdings die Zwangsmitgliedschaft in einer Jagdvereinigung für Personen, die die Jagd aus ethischen Motiven ablehnen, prima facie für unvereinbar mit Art. 11 EMRK. Überzeugende Gemeinwohlaspekte habe die Regierung - vor allem angesichts der großen Menge von der Mitgliedschaft befreiten Grundeigentümer - nicht anführen können. Insgesamt verneinte der Gerichtshof die Angemessenheit der Maßnahme und bejahte eine Verletzung von Art. 11 EMRK.

4. Verletzung von Art. 11 i.V.m. Art. 14 EMRK

Wie bei der zuvor unter 2. geprüften Diskriminierung sah der Gerichtshof keine vernünftigen Gründe für die Ungleichbehandlung von kleineren Grundstücken einerseits und größeren oder staatlichen Ländereien andererseits. Er bejahte daher auch hier eine Verletzung.

5. Eine Prüfung von Art. 9 (Gewissensfreiheit) lehnte der Gerichtshof ab; den Beschwerdeführern wurden jeweils 30.000.- Francs zum Ersatz ihres immateriellen Schadens zugesprochen.

Anmerkung:

Die Entscheidung bestätigt den Schutz der negativen Vereinigungsfreiheit durch Art. 11 EMRK, wie sie im Urteil Sigurdur A. Sigurjónsson ./ Island (30. Juni 1993, Ser. A, Bd. 264, § 34f.) erstmals - und entgegen dem Wortlaut der Konvention - vom Gerichtshof anerkannt worden war.

Sie bedeutet keine Rechtsprechungsänderung hinsichtlich der Nicht-Anwendbarkeit von Art. 11 EMRK auf öffentlich-rechtliche Vereinigungen (wie beispielsweise Kammern). Der Gerichtshof betont, daß die prägenden Elemente (Übernahme staatlicher Funktionen, Normerlaß und Disziplinargerichtsbarkeit), die eine Anwendbarkeit ausschließen, bei den Jagdvereinigungen fehlen. Trotz der öffentlich-rechtlichen Grundlage sind sie Vereinigungen im Sinne von Art. 11 EMRK.

Literaturhinweis:

Christian Tomuschat, Freedom of Association, in: R. St. J. Macdonald et al. (eds.), The European System for the Protection of Human Rights, 1993, S. 493-513.

Smith and Gready ./ Vereinigtes Königreich

Urteil vom 27. September 1999

Leitsätze (Red.):

1. Die Entlassung aus dem Militärdienst wegen Homosexualität greift in das Recht auf Achtung des Privatlebens gem. Art. 8 EMRK ein.
2. An eine Rechtfertigung sind wegen der Intensität des Eingriffs hohe Anforderungen zu stellen. Insbesondere wird der Eingriff nicht dadurch gerechtfertigt, daß es schwierig ist, homosexuelle Armeeangehörige in die Truppe zu integrieren, und diese Schwierigkeit darauf beruht, daß eine heterosexuelle Mehrheit Vorurteile gegenüber einer homosexuellen Minderheit hegt.

Sachverhalt:

Die Beschwerdeführer, Jeanette Smith und Graeme Gready, sind britische Staatsangehörige. Beide Beschwerdeführer standen in Diensten der Royal Air Force: Ms. Smith, als inzwischen Leitende Krankenschwester seit 1989, Mr. Gready seit 1980, zuletzt als Leitender Mitarbeiter beim "British Defence Intelligence Liaison Service" in Washington. Die Beschwerdeführer bezeichnen sich als homosexuell, verschwiegen dies aber gegenüber ihren Vorgesetzten aus Angst, bei Bekanntwerden ihre Stellung zu verlieren.

Veranlaßt durch verschiedene Indiskretionen entstand beim Sicherheitsdienst der Luftstreitkräfte der Verdacht, daß die Beschwerdeführer homosexuell seien. Beide Beschwerdeführer wurden daraufhin Befragungen durch die Militärpolizei unterzogen, in deren Verlauf sie ihre Homosexualität einräumten. Mr. Gready hatte dies zunächst abgestritten, schließlich aber bestätigt, nachdem er mit Aussagen seiner Frau und von vertrauten Kollegen konfrontiert, seine Wohnung vom Sicherheitsdienst durchsucht und u.a. sein elektronisches Tagebuch beschlagnahmt worden war.

Ms. Smith wurde am 16. November 1994 aus dem Militärdienst entlassen, Mr. Gready am 12. Dezember 1994.

An der fachlichen Eignung der Beschwerdeführer bestanden keine Zweifel. Beiden wurden weit überdurchschnittliche fachliche Kompetenz und persönliche Eignung bescheinigt. In beiden Fällen stand eine weitere Beförderung bevor.

Ihre Klagen vor innerstaatlichen Gerichten blieben erfolglos. Sie erhoben daraufhin Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.¹

Zur Rechtslage in Großbritannien

Der 1994 erlassene "Criminal Justice and Public Order Act" liberalisierte zwar das Wehr- und Disziplinarrecht im Hinblick auf homosexuelle Handlungen unter Erwachsenen; eine Entlassung aus dem Militärdienst aus Gründen homosexueller Orientierung ist danach aber weiterhin ausdrücklich zulässig. Entsprechend sehen die „Richtlinien der Streitkräfte bezüglich Homosexualität“ u.a. vor, daß

"Homosexuality, whether male or female, is considered incompatible with service in the armed forces. This is not only because of the close physical conditions in which personnel often have to live and work, but also because homosexual behaviour can cause offence, polarise relationships, induce ill-discipline and, as a consequence, damage morale and unit effectiveness. If individuals admit to being homosexual whilst serving and their Commanding Officer judges that this admission is well-founded they will be required to leave the services."

Ein vom Verteidigungsministerium eingesetzter Ausschuß ("Homosexuality Policy Assessment Team", kurz: "HPAT") kommt in seinem 1996 veröffentlichten Bericht zu dem Ergebnis, daß die in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme aus der Schwierigkeit resultierten, erklärte Homosexuelle in eine aus mehrheitlich aus Heterosexuellen bestehende Truppe zu integrieren, und daß diese Integrationsprobleme zu einer Gefährdung der Kampfkraft der Streitkräfte führe. Das Verteidigungsministerium verfolgt seither ein rigides Vorgehen gegen Homosexuelle in der Armee.

Entscheidung:

Der Gerichtshof stellt zunächst fest, daß sowohl die Untersuchungen der Militärpolizei im Hinblick auf die Homosexualität der Beschwerdeführer, einschließlich der detaillierten Befragungen der Beschwerdeführer sowie Dritter zu Fragen der sexuellen Orientierung und

¹ Die Verfahren wurden zu einer Sache verbunden, *Smith and Gready*, Beschwerden 33985/96 und 33986/96. Getrennt davon behandelt wurden die ähnlichen Fälle zweier Angehöriger der Royal Navy, die am gleichen Tag entschieden wurden, *Lustig-Prean and Beckett*, Beschwerden 31417/96 und 32377/96.

Praktiken, sowie die Entlassung aus dem Militärdienst einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens gem. Art. 8 EMRK darstellen.²

Der Eingriff ist gemäß Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt, wenn er mit dem geltenden Recht in Einklang steht ("in accordance with the law") und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, um eines der in Art. 8 Abs. 2 genannten Ziele zu erreichen.

Der Ausschluß Homosexueller aus der Armee, so der Gerichtshof, sei durch das nationale Recht, etwa den "Criminal Justice and Public Order Act" von 1994, gedeckt. Auch das europäische Gemeinschaftsrecht stehe einer Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Orientierung nicht grundsätzlich entgegen.³ Auch sei nicht anzuzweifeln, daß mit der Politik des Verteidigungsministeriums gegenüber Homosexuellen in der Armee die Einsatzfähigkeit gesichert werden solle und daß die Befragungen lediglich der Erforschung der Tatsache dienen, ob es sich bei einem Armeeingehörigen um einen Homosexuellen handle, auf den die Grundsätze dieser Politik anzuwenden seien. Die Maßnahmen dienten damit auch legitimen Zielen, namentlich den Interessen der nationalen Sicherheit und der Aufrechterhaltung der Ordnung.

Schwerpunkt der rechtlichen Bewertung ist aber die Frage, ob die Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Die Entlassung wie auch die Befragungen stellten intensive Eingriffe dar - die Entlassung, weil sie besonders tiefgreifende Folgen habe für die weitere berufliche Laufbahn der Beschwerdeführer, zumal eine der Ausbildung und dem Rang der Beschwerdeführer entsprechende zivile Beschäftigung nur schwer zu finden sein dürfte, und die Befragungen, weil sie von außerordentlich eindringlicher Art gewesen sind ("intrusive character"). Desweiteren sei aber die absolute und generelle Art der Politik zu berücksichtigen. Unabhängig von der fachlichen oder persönlichen Qualifikation folge auf das Bekanntwerden homosexueller Neigungen die fristlose Entlassung. Die Beschwerdeführer seien zudem wegen unabänderlicher persönlicher Eigenschaften entlassen worden.

Vor allem aber sei zu beachten, daß die im HPAT-Bericht für die Gefährdung der Einsatzfähigkeit behauptete Ursache - die Schwierigkeit der Integration von Homosexuellen in eine mehrheitlich heterosexuelle Truppe - allein auf der negativen Einstellung des heterosexuellen Personals gegenüber homosexuellen Mitarbeitern basiere. Eine auf Vorurteilen aufbauende Ablehnung einer homosexuellen Minderheit durch eine heterosexuelle Mehrheit könne aber einen Eingriff in die Rechte der Beschwerdeführer ebensowenig rechtfertigen wie in den vergleichbaren Fällen unterschiedlicher Rasse, Herkunft oder Hautfarbe.

Im übrigen habe die Regierung die behauptete Gefahr für Moral und Kampfkraft der Soldaten nicht überzeugend darlegen können. Sie habe insbesondere das Gericht nicht davon überzeugen können, daß den Schwierigkeiten, die sich aus der Integration einer homosexuellen Minderheit ergeben, nicht mittels Verhaltenskodizes und Disziplinarregelungen begegnet werden könne. Ebenso wenig wie negative Einstellungen einer Mehrheit nicht Eingriffe in die Rechte von Angehörigen einer Minderheit rechtfertigen können, können sie die Ablehnung möglicher Alternativen rechtfertigen.

2 Diesbezüglich verweist der Gerichtshof auf das Urteil vom 22. Oktober 1981 im Fall *Dudgeon*, Serie A, Nr. 45, § 41, und, *mutatis mutandis*, auf *Vogt*, Urteil vom 26. September 1995, Serie A, Nr. 323, § 44 (siehe MRM 4/1997, S. 12ff.).

3 Insoweit wird auf das Urteil des EuGH vom 17. Februar 1998, Rs. C-249/96, *Grant*, Slg. 1998, I-621 verwiesen.

Anmerkung:

Das Urteil ist auch aus deutscher Sicht von erheblicher Bedeutung. Anders als in Großbritannien gibt es zwar für den Dienst in der Bundeswehr keine generelle Zugangssperre für Homosexuelle. Vor dem Bundesverfassungsgericht ist aber die Beschwerde eines Oberleutnants anhängig, der wegen seiner Homosexualität in den Innendienst versetzt wurde.

Außerdem ist vor dem Europäischen Gerichtshof ein Vorabentscheidungsverfahren anhängig, das die Frage klären wird, ob das Verbot des Einsatzes von Frauen in der Bundeswehr in anderen Bereichen als dem Sanitäts- und Militärmusikdienst gegen Gemeinschaftsrecht verstößt oder ob die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Zulassung zur Bundeswehr gerechtfertigt werden kann, etwa weil nicht ausgeschlossen werden kann,

„daß sich die Zulassung von Frauen negativ auf die Moral und den Zusammenhalt der Soldaten in den Kommandoeinheiten auswirken und so die Kampfkraft dieser Einheiten (...) beeinträchtigen könnte.“⁴

Abzuwarten bleibt, ob und inwiefern sich das Votum des EGMR auf die Urteile des EuGH und des BVerfG auswirken wird. Beide Urteile werden im kommenden Jahr erwartet.

Buchanzeige

Benita von Behr / Lara Huber / Andrea Kimmi / Manfred Wolff (Hrsg.)

Perspektiven der Menschenrechte

Beiträge zum fünfzigsten Jubiläum der UN-Erklärung

1999, Peter Lang - Europäischer Verlag der Wissenschaften

darin:

Eckart Klein

Die Rolle internationaler Organisationen bei der Normierung und Durchsetzung der Menschenrechte

⁴ Vgl. Generalanwalt Antonio La Pergola, Schlußanträge vom 26. Oktober, Rs. C-285/98, Kreil. Tz. 18.